



Страсбург/Варшава, 16 июня 2014 г.
Заключение №. 767/2014

CDL-AD(2014)019

Неофициальный перевод с английского

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

И

БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА/ОБСЕ
(БДИПЧ/ОБСЕ)

СОВМЕСТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО
ПРОЕКТУ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

принятое Советом по демократическим выборам
на 48-м заседании
(Венеция, 12 июня 2014 г.)
и Венецианской комиссией
На 99-ом пленарном заседании
(Венеция, 13-14 июня 2014 г.)

на основании комментариев

Г-на Айварса Эндзинса (Член, Латвия)
Г-на Никола Ешану (Член, Молдова)
Г-на Джесси Пилгрима (Эксперт, БДИПЧ/ОБСЕ)

Содержание

I. ВВЕДЕНИЕ.....	3
II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	5
III. ОБСУЖДЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА	6
А. Избирательная система распределения парламентских мандатов.....	6
Б. Утрата мандата.....	11
В. Ограничение избирательных прав.....	12
Г. Ограничения прав кандидатов	13
Д. Права кандидатов в президенты	14
Е. Сбор подписей для кандидата в президенты	16
Ж. Избирательные залоги для кандидатов в президенты	17
З. Участие женщин в выборах	18
И. Участие национальных меньшинств.....	18
К. Избирательные комиссии	19
Л. Избирательные списки	21
М. Положения об избирательной кампании	23
Н. Финансирование политической кампании	25
О. Положения о СМИ.....	26
П. Выездное голосование.....	27
Р. Процедуры голосования.....	27
С. Определение результатов выборов.....	28
Т. Прозрачность/наблюдение за выборами	30
У. Жалобы и апелляции	31
Ф. Обсуждение системы для местных выборов.....	33
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В марте 2014 года власти Кыргызской Республики обратились в Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) за заключением по проекту закона «О выборах в Кыргызской Республике» (далее «Проект закона», CDL-REF (2014) 014), уделяя особое внимание соответствию проекта закона международным стандартам и обязательствами в рамках ОБСЕ в трех секторах: (1) создание избирательных округов в рамках системы пропорционального представительства, (2) рейтинговое голосование, а также (3) квоты в списках кандидатов для женщин и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Поскольку эти три сектора были конкретно обозначены в запросе на данное совместное заключение, они рассматриваются в рамках дискуссии по избирательной системе для распределения парламентских мандатов. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия решили предоставить совместное правовое заключение по проекту закона.

2 Проект закона регулирует следующие виды выборов: президентские, парламентские, выборы в городские кенешы (советы), айыл кенешы (советы) и выборы руководства (мэры и главы) органов местного самоуправления. Законопроект также регулирует Центральную избирательную комиссию (ЦИК), которая в настоящее время регулируется отдельным законом «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов в Кыргызской Республике».

3. Прежние комментарии БДИПЧ/ОБСЕ и совместные заключения Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ,¹ а также отчеты о наблюдении за выборами предыдущих миссий БДИПЧ/ОБСЕ и ПАСЕ в Кыргызской Республике, обеспечивают хорошие основания для понимания истории развития избирательного законодательства в Кыргызской Республике.² Законопроект включает в себя некоторые прежние рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии, однако, остаются множество важных областей, требующих улучшения.

4. Данное заключение также должно рассматриваться совместно со следующими документами:

¹ Совместное заключение по проекту закона о президентских и парламентских выборах, законопроект о выборах в местные органы власти и проект закона об избирательных комиссиях Кыргызской Республики; принятый Венецианской комиссией на 87-й сессии (Венеция, 17-18 июня 2011, CDL-AD (2011) 025) (далее «совместное заключение 2011г.»); Оценка Избирательного кодекса Кыргызской Республики (Варшава, 7 июля 2006 года); Обзор изменений в Избирательном кодексе о выборах Кыргызской Республики, принятых 11 октября 2001г. (Варшава, 15 февраля 2002 года); Анализ и рекомендации, касающиеся Избирательного кодекса Кыргызской Республики (Варшава, 26 мая 2000 г.); Оценка ожидаемых изменений в Избирательный кодекс Кыргызской Республики (Варшава, 5 ноября 2003 г.); Оценка Избирательного кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25 декабря 2003 года (Варшава, 15 января 2004 года). Все правовые оценки БДИПЧ/ОБСЕ избирательного законодательства Кыргызской Республики доступны по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

² Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызской Республике 30 октября 2011 г. (Варшава, 10 января 2012 г.); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Парламентских выборах в Кыргызской Республике 10 октября 2010 (Варшава, 20 декабря 2010); все отчеты по наблюдению за выборами миссии БДИПЧ/ОБСЕ доступны по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>; Парламентская ассамблея Совета Европы, Док. 12797, 24 ноября 2011, Наблюдение на Президентских выборах в Кыргызской Республике (30 октября 2011), доступны по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12983&lang=EN>

- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (29 июня 1990);
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный отчет. Приняты на 52-м заседании Венецианской комиссии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), CDL-AD (2002)023rev;
- Международные и региональные документы, имеющие отношение к Кыргызской Республике, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 25.

5. Как отмечалось выше, данное заключение принимает во внимание стандарты и принципы, признанные международными и региональными документами, которые имеют отношение к Кыргызской Республике. Таковые включают в себя документы Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций и прецедентного права Европейского Суда по правам человека. Кыргызская Республика ратифицировала как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах.³ Хотя Кыргызская Республика и не является членом Совета Европы, она является членом Венецианской комиссии с 1 января 2004 года. Кроме того, как отмечено многочисленными документами ОБСЕ, государства-участники обязуются рассмотреть присоединение к глобальным или региональным документам по правам человека, таким как «Европейская конвенция по правам человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах».⁴

6. Данное заключение было подготовлено на основании комментариев Айварса Эндзинса, Никола Ешану и Джесси Пилгрима.

7. Данное совместное заключение основано на английском переводе законопроекта в переводе МФИС (Международный фонд избирательных систем) обеспеченным Центром ОБСЕ в Бишкеке в Кыргызской Республике. Точность перевода, а также нумерация статей, положений и подпунктов не гарантируются. Любой юридический обзор, основанный на переводе законов, может столкнуться с вопросами интерпретации перевода. Рассмотренный законопроект состоит из 118 статей.

8. Проведение подлинно демократических выборов зависит не только от всеобъемлющего и налаженного избирательного законодательства, но и от соразмерной политической воли для добросовестной реализации законодательства. Поправки в избирательное законодательство Кыргызской Республики вносились несколько раз. Тем не менее, дальнейшие улучшения требуются во многих важных сферах, где законодательство и его реализация не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.

³ Комитет ООН по правам человека принял 12 июля 1996 года Общий комментарий 25 по интерпретации принципов демократических выборов и государственной службы, установленных в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Общие комментарии Комитета по правам человека ООН являются императивными элементами положений Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

⁴ Пункты 5.20 и 5.21 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990. См. также пункт 12 Мадридского документа ОБСЕ 1983 г.; пункты 10 и 11 Пражского документа ОБСЕ 1992 г.; и секции по человеческому измерению ОБСЕ, Парижской хартии 1990 г.

9. Данное совместное заключение не предоставляет комментариев по законодательным процессам, в результате которых был сформирован законопроект. Тем не менее, это установленный принцип, согласно которому законодательство, регулирующее основные права, такие как право на честные выборы должно приниматься открыто, после общественного обсуждения, и с широкой поддержкой в целях обеспечения доверия к исходу выборов. Широкий политический консенсус и принятие избирательного законодательства повышает общественное доверие к избирательным процессам.

10. Данное совместное заключения предоставляется с целью оказания помощи властям Кыргызской Республики, политическим партиям и гражданскому обществу в их усилиях по выработке надежной правовой базы для демократических выборов.

11. Настоящее заключение было принято Советом по демократическим выборам на 48-й Встрече (Венеция, 12 июня 2014 года) и Венецианской комиссией на 99-ом заседании (Венеция, 13-14 июня 2014).

II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

12. Несмотря на то, что ряд изменений к проекту закона указывает на прогресс, основные проблемы остаются, в том числе значительные ограничения некоторых гражданских и политических прав. Области законопроекта, требующие улучшений, включают:

- Статьи 56, 60, 86, и 90 нарушают принцип равенства избирательного права и парламентской избирательной системы, созданной этими статьями, не способствует участию женщин и национальных меньшинств; в частности, необходимо пересмотреть правила о распределении мест кандидатам внутри списка и двойной порог;
- Многочисленные статьи в законопроекте, которые необоснованно ограничивают право голоса и права кандидатов и противоречат международным стандартам и обязательствам ОБСЕ; в частности, сочетание ограничительных положений, применяемых к кандидатам в президенты, сильно ограничивает пассивное избирательное право;
- Контроль мандата избранного депутата является необоснованным и чрезмерным, что приводит к де-факто императивного мандата;
- Увеличение избирательных залогов и требование как подписей в поддержку, так и избирательных залогов для некоторых кандидатов;
- Ограничение прав на свободу выражения мнений и ассоциаций, что противоречит международным стандартам и обязательствам ОБСЕ;
- Отсутствие эффективных положений для обеспечения справедливого доступа средств массовой информации и информационного охвата;
- Отсутствие эффективных положений о прозрачности и подотчетности в финансировании избирательной кампании;
- Процесс подачи и рассмотрения жалоб и апелляций по защите избирательных прав.

13. Некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии были рассмотрены и приняты в законопроект. Улучшения включают в себя:

- Расширенные предписания, касающиеся официального статуса постоянных членов Центральной избирательная комиссия (ЦИК) на время срока их полномочий и прав членов на выплату заработной платы в течение срока их полномочий;
- Требование к обновлению списков избирателей не позднее, чем через 20 дней после определения результатов последних выборов;

- Расширение ответственности за обновление списков избирателей, привлечение системных администраторов ЦИК и председателей территориальных избирательных комиссий.

14. В данном совместном заключении, Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ представили дополнительные рекомендации властям Кыргызской Республики в поддержку их усилий по улучшению избирательного законодательства и с целью обеспечения его соответствия с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами. Тем не менее, следует подчеркнуть, что, в дополнение к дальнейшим поправкам к законодательной основе, полное и эффективное осуществление закона является необходимым для того, чтобы обеспечить проведение выборов в соответствии с международными стандартами.

III. ОБСУЖДЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА

A. Избирательная система распределения парламентских мандатов

15. Статья 70 Конституции устанавливает количество мест в парламенте на 120. Члены парламента избираются сроком на пять лет по пропорциональной системе партийных списков. В той же статье говорится, что «по результатам выборов политической партии не может быть предоставлено более 65 депутатских мандатов в парламенте». Данное положение было принято в июне 2010 года. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ уже отмечали ранее, что такое положение должно быть временным, так как оно не соблюдает принципы равенства голосов.⁵ Ограничение количества мандатов, выделенных партиям, должно быть основано на воле избирателей через голосование и результаты реальных выборов. Актуальность статьи 70 теряется с течением времени.

16. Статья 84 законопроекта устанавливает девять избирательных округов для парламентских выборов. Существует избирательный округ для каждой области и в городах Бишкек и Ош. Статья 85 предусматривает, что распределение парламентских мандатов среди этих девяти избирательных округа базируется пропорционально от общего числа избирателей в избирательном округе в отношении к общему числу избирателей в списке избирателей. Статья 85 ссылается на Статью 38, которая регулирует составление списка зарегистрированных избирателей ЦИК. Статья 85 требует от ЦИК определение количества мандатов для каждого избирательного округа за 15 дней до объявления выборов. Статья 83 предусматривает, что объявление об очередных выборах президента должно произойти не ранее, чем за 75 дней и не позднее, чем за 60 дней до дня голосования. Таким образом, объявление количества мандатов для заполнения в каждом избирательном округе должно быть произведено ЦИК от 75 до 90 дней до выборов.

⁵ См. Совместное заключение 2011г., пункты 14-16 («Данная система является проблематичной, поскольку она не гарантирует соблюдение принципа равенства голосов. Свободное выражение воли народа является основополагающим принципом демократических выборов, как принцип равного избирательного права. Равное избирательное право требуется в соответствии с пунктом 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. и статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Несмотря на то, что данное ограничение может подорвать свободное выражение воли народа, а также нарушить пункт 7.9 Копенгагенского документа, его можно рассматривать в качестве переходной меры для построения плюралистического парламента»).

17. Предыдущие доклады БДИПЧ/ОБСЕ говорят о том, что число зарегистрированных избирателей в парламентских выборах 2010г. составляло 3036703 и 3032681 в президентских выборах 2011г. На основании статьи 85 и количестве зарегистрированных голосов в 2010г. и 2011г., каждый избирательный округ получит мандат примерно на каждые 25000 зарегистрированных избирателей (первый избирательный коэффициент). Нераспределенные мандаты, оставшиеся после распределения на основе избирательных коэффициентов, распределяются среди избирательных округов на основе более высокого числа избирателей. Формула предвыборного распределения из числа мандатов в каждом избирательном округе является приемлемой. Тем не менее, существуют опасения, когда речь идет о распределении мандатов кандидатам по результатам выборов. Эти проблемы усугубляются с введением открытых списков для голосования, где избиратель может выразить предпочтение или недовольство в отношении определенных кандидатов в списках.

18. Статья 90 (2) проекта закона ограничивает распределение парламентских мандатов политическим партиям, которые получают более 5 процентов голосов в Кыргызской Республике и, как минимум, 0,5 процента голосов в каждой из семи областей и городах Бишкек и Ош. Оба порога рассчитаны в отношении числа избирателей, принявших участие в выборах. Этот двойной порог существовал при прежнем варианте закона и БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия отметили, что требования двойного порога несут угрозу целям системе пропорционального представительства.⁶ Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали, что требование регионального порога в 0,5 процента голосов в каждой из семи областей и городах Бишкек и Ош следует пересмотреть, так как система пропорционального представительства была основана на одном общенациональном избирательном округе. Так как система пропорционального представительства в настоящее время базируется на девяти географически установленных избирательных округах, основание для общенационального порога в 5 процентов вызывает сомнения. Кроме того, двойной порог снижает тем самым шансы меньшинств, которые будут представлены в парламенте, так как довольно сложно предположить, что они смогут достичь не только общенационального порога в 5 процентов, но и второго порога в 0,5 процента в каждом избирательном округе. *Венецианская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют убрать из закона 5-процентный порог по всей стране, мандаты должны быть распределены на основе региональной системы пропорционального представительства с помощью результатов выборов в девяти отдельных территориальных округах.*

19. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали вычисление правовых порогов для распределения мест в парламенте на основе количества действительных голосов, а не против числа избирателей, принявших участие в выборах, в соответствии с международной практикой. Данная рекомендация остается без внимания.

20. Статья 90 законопроекта предусматривает, что ЦИК определяет результаты выборов и количество мандатов, полученных политической партией в каждом избирательном округе. Как отмечалось выше, политическая партия получает мандаты, только если она получила не менее 5 процентов голосов в Кыргызской Республике и 0,5 процентов голосов в каждом избирательном округе. Статья 90 (3) гласит:

«Распределение депутатских мандатов среди кандидатов из списка политических партий кандидатов в округах осуществляется после уточнения списка кандидатов

⁶ См. Совместное заключение 2011г, пункт 18.

руководящим органом политической партии в случае делегирования таких полномочий руководящим органом.

В приоритетном порядке, лидер и два кандидата должны быть включены в список кандидатов трех избирательных округов, где политическая партия получила относительное большинство голосов, по предложению ведущего органа политической партии.

Дальнейший расклад кандидатов в списке осуществляется с учетом мнения избирателей в отношении последовательности кандидатов в списке и их рейтинга.

Назначенные кандидаты каждого списка кандидатов, получившие более 10 процентов от общего количества голосов, отданных за партийный список в избирательном округе, должны выстроиться в последовательности числа полученных голосов. Если два или более кандидата получают равное количество голосов, то они должны выстроиться в порядке очередности, установленной руководящим органом политической партии.

Выстраивание кандидатов в списке, получившем менее 10 процентов голосов, устанавливается руководящим органом политической партии с учетом требования статьи 86 части 3 настоящего Конституционного закона».

21. Данный текст устанавливает несколько правил для распределения мандатов кандидатам. Эти правила являются проблематичными и будет обсуждаться в нижеследующих пунктах о правилах распределения.

22. Во-первых, статья 90 (3) предусматривает, что лидер политической партии и два кандидата, на основе требования Статьи 86, о том, что каждый список кандидатов содержит имена лидера политической партии и «двух кандидатов, особенно выделенных вышестоящим органом» политических партий, должны получить мандаты в трех округах, где политическая партия «получила относительное большинство голосов». Это означает, что, независимо от предпочтений избирателей в открытом списке голосования, трем отобранным лицам политической партии гарантированы мандаты, даже если они «не указаны в последовательности списка кандидатов» (см. статью 86 (3) о выдвижении кандидатов). Такое особое отношение к этим трем кандидатам является проблематичным и нарушает фундаментальный принцип равенства и не дискриминации. Кроме того, по данным правилам распределения можно обойти волю избирателей в избирательном округе, предоставив мандат кандидату, который не получил ни одного голоса в открытом списке в обход кандидата, который получил привилегированные голоса в открытом списке. Если открытый список голосования будет разрешен, то он должен применяться ко всем кандидатам в списке, без обособленного отношения к трем кандидатам. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют внести поправки в Статьи 86 и 90, исключив обособленное отношение к данным трем кандидатам, если используется метод голосования путем открытого списка.*

23. После распределения трех специальных мандатов лидеру политической партии и двум другим кандидатам, мандаты затем распределяются кандидатам, которые «получили более 10 процентов от общего количества голосов, отданных за партийный список в избирательном округе [...] в последовательности числа полученных голосов». Данное положение в статье 90 должно быть рассмотрено со статьей 56, которая регулирует маркировку бюллетеней, и статьей 60, которая регулирует подсчет бюллетеней.

В английском переводе данных статей, избиратель имеет четыре варианта голосования:

- (1) положительный «+» голос за предпочтительного кандидата в списке;
- (2) отрицательный «исключающий» голос против кандидата в списке;
- (3) «против всех», что является голосом против всех партий и кандидатов, или
- (4) за

политическую партию без изменения порядка в списке путем метода «+» или «исключающего».

Статья 60 (21) предусматривает, что «чистые» положительные предпочтения для кандидата вычисляются после вычета отрицательных «исключающих» голосов за кандидата. Таким образом, последовательность распределения мандатов среди открытых списков кандидатов не основывается исключительно на положительных предпочтениях избирателей, но и

включает в себя негативные выражения неприязни в отношении того или иного кандидата. Складывается мнение, что несколько голосов по предпочтению и/или исключающие голоса возможны, но текст, или, по крайней мере, его перевод, является неясным, и остается непонятным могут ли голоса по предпочтению и исключающие голоса быть объединены. *Венецианская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют уточнение того, могут ли такие голоса быть объединены.*

24. Разрешение «голосовать против всех» не является наилучшим решением, особенно в странах, которые находятся в процессе фундаментального перехода от тоталитарного общества к демократическому. Целью выборов является обеспечение избрания представительных органов, а не проверка доверие к политическим партиям или кандидатам. Голосование предназначено для избрания власти, а не для предотвращения ее избрания.

25. После распределения мандатов трем «предпочтительным кандидатам» и открытого списка кандидатов, получивших 10 процентов «чистых» положительных предпочтений, лидеры политических партий далее распределяют оставшиеся мандаты в соответствии с требованиями статьи 86 (3), которая отражает следующие принципы: (1) кандидатам от менее представленного пола должны быть даны полномочия, так как эта группа имеет, как минимум, 30 процентов мандатов в избирательном округе; (2) как минимум 15 процентов кандидатов, получивших мандат, на основе общего числа мандатов во всех избирательных округах, должны находиться в возрасте 35 лет и моложе; (3) не менее 15 процентов кандидатов, получивших мандат, на основе общего количества мандатов во всех избирательных округах, должны «представлять различные национальности».

26. Проблема с правилами распределения мандатов заключается в том, что меры по содействию представительства женщин и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются вторичными и могут остаться нереализованными. Вполне возможно, что, после того, как три специальных мандата (лидер и два предпочтительных кандидата) и мандаты открытых списков распределятся, могут остаться несколько мандатов для женщин и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Распределение мандатов партий в парламентских выборах 2010 года было следующим: 28, 26, 25, 23 и 18. Таким образом, возможным сценарием для политической партии, является получение 20 мандатов в целом. После распределения трех специальных мандатов, не остается мандатов для женщин, лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и молодежи, если два кандидата в каждом избирательном округе пересекут 10-процентный порог открытого списка, а оставшиеся 17 мандатов распределятся в соответствии с открытым списком рейтинговых правил голосования. Открытый список рейтингового голосования, в сочетании с использованием девяти отдельных избирательных округов, не будет способствовать повышению избрания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и не является эффективной мерой для расширения возможности участия женщин. Целям, указанные в статье 86, регулирующей регистрацию списков кандидатов, противоречит резервирование трех специальных мандатов для аппарата политической партии и, *возможно*, открытый список голосования. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть Статьи 56, 60, 86 и 90, так как парламентская

избирательная система, установленная этими статьями, нарушает принцип равного избирательного права, предоставляя обособленные условия трем выбранным членам политической партии⁷, и система не способствует представительству женщин и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

27. Как отмечалось выше, ни одна политическая партия не получила более 28 мандатов на парламентских выборах 2010 г. Тем не менее, существует возможность, что политическая партия может получить число голосов, которое позволит выделить более 65 мандатов для политической партии. Законопроект не способен установить порядок распределения мандатов в случае возникновения данной ситуации. Статья 65 (4) (2) предусматривает, что «порядок распределения мандатов» в случае, если политические партии претендуют на победу более чем в 65 депутатских мандатах, по результатам выборов устанавливается Центральной избирательной комиссией». Такой важный вопрос не должен рассматриваться решениями ЦИК. Если предел в 65 мест для первой партии будет сохранен, *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют внести поправки в законопроект, четко изложив порядок распределения мандатов, где политическая партия достигает предела в 65 мандатов.*

28. Предыдущая версия закона позволяла политическим партиям менять порядок кандидатов в списке после дня выборов. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали убрать данную возможность из закона. Законопроект не содержит конкретных положений, позволяющих политической партии менять порядок кандидатов в списках после проведения выборов. Однако, правила о «предпочтительных кандидатах», а также возможность лидеров политической партии частично решать то, кто будет избран после выборов - даже если некоторые критерии, такие как представленность женщин, молодежи и меньшинств предусмотрены в законе – это де-факто смена порядка кандидатов, независимо от результатов голосования открытых списков и не соответствует международным стандартам.⁸ *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотре проекта для того, чтобы не допустить изменение распределения мест руководством партии после выборов, и уточнить критерии распределения мест.*

29. Статья 86 (2) проекта закона ограничивает право политических партий выдвигать кандидатов на парламентские выборы. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали внесение в закон поправок, предусматривающие независимых кандидатов. Данная рекомендация не была принята во внимание, и Статья 86 (2) не позволяет баллотироваться в качестве независимых кандидатов, что не соответствует Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990г. Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. гласит: «[Страны-участники будут] уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций, без дискриминации». Общий Комментарий 25 (1996) Комитета по правам человека ООН в статье 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах в пункте 17 также гласит, что «право лиц баллотироваться на выборах не должно необоснованно ограничиваться, требуя от кандидатов членства в партии или в конкретной партии. *«Венецианская комиссия и*

⁷ По обособленному отношению, см. общее заключение по Избирательному кодексу Республики Албания Венецианской Комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ, принятое Венецианской комиссией на своем 78-м пленарном заседании (Венеция, 13-14 Март 2009 г.), CDL-AD(2009)005, часть 18-19.

⁸ См. совместные рекомендации по законам о парламентских, президентских и местных выборах, и администрации по проведению выборов в Республике Сербия со стороны Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ, принятые Венецианской комиссией на 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006) , CDL-AD (2006) 013, пар. 43 и другие соответствующие документы.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют внесение изменений в закон, для того, чтобы обеспечить наличие независимых кандидатов в парламентские выборы.

30. Согласно статье 91 (5): «Если ни один из кандидатов не остается в списке политической партии, мандат остается вакантным до следующих выборов в парламент (Жогорку Кенеш)». Это предоставление остается под вопросом, поскольку оно не обеспечивает полного представления граждан, хотя логичный выбор должным образом избранного представителя является известным. Таким образом, мандат может быть выделен в список другой партии по результатам выборов.

Б. Утрата мандата

31. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее выразили обеспокоенность в отношении Положения Конституции и избирательного законодательства 2010 г., которое неоправданно требовало отзыв депутатского мандата. Такие положения все еще остаются в Конституции 2010 года и в проекте закона о выборах. Хотя Конституция 2010 года прямо предусматривает, что парламентские депутаты не должны быть связаны императивным мандатом,⁹ статья 73 (3) (1) Конституции все еще сохраняет концепцию того, что мандат избранного депутата прекращается досрочно, если депутат перестает быть членом фракции.¹⁰ *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия повторно рекомендуют удаление всех правовых рамок, которые требуют конфискации парламентского мандата в связи с диссоциацией с фракцией депутата.*¹¹

32. Следует отметить, что статья 91 законопроекта также внесла процедурные изменения в отношении вопроса об утрате мандата. Согласно действующему законодательству, депутата «следует воспринимать как досрочно вышедшего в отставку» при определенных случаях дисквалификации. В соответствии со статьей 91 (3) законопроекта, политическая партия может вносить изменения по мандату депутата в четырех возможных ситуациях и, в соответствии со статьей 91 (4), депутат «воспринимается как досрочно вышедший на пенсию» в девяти возможных ситуациях. Обе статьи 91 (3) и 91 (4), вызывают обеспокоенность.

33. Статья 91 (3) (4) законопроекта позволяет вносить изменения в порядок списка кандидатов после проведения выборов, в случаях «отсутствия коммуникации между кандидатом и партией». Это очень широкая по натуре фраза, которая может толковаться по-разному, например, утрата мандата, в случае если депутат не ответит на телефонный звонок лидера партии. Эта фраза может быть истолкована в разных вариантах и «отсутствие коммуникации» не является оправданным основанием для утраты мандатов у

⁹ Статья 73 (1) Конституции запрещает императивный мандат, но не предоставляет определение этого термина. Термин императивный мандат означает, что депутаты обязаны оставаться членами парламентской фракции или блока, по которому они были избраны в течение срока своих полномочий, в противном случае, они лишаются мандата за данные изменения.

¹⁰ В соответствии со статьей 70 (3) Конституции, депутаты объединяются во фракции, которые могут образовывать фракцию большинства или оппозиционную фракцию.

¹¹ Совместное заключение 2011 г. содержит обстоятельное обсуждение перехода из одной партии в другую и обсуждение того, как суды критично относились к ограничениям к переходу из одной партии в другую, в связи с основополагающим правом человека на свободное объединение и прав на политические взгляды, а также прав на изменение своих политических взглядов. См. общее заключение 2011, пункты 49-50. Также см. Доклад об императивном мандате и аналогичной практике, принятый Советом по демократическим выборам на 28-м заседании (CDL-AD (2009) 027 Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12 - 13 июня 2009), CDL-AD (2009) 027.

депутатов, избранных волей народа. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендует удаление из закона статья 91 (3) (4).*

34. Статья 91 (4) (8) предусматривает «досрочную отставку депутата» после получения гражданства другого государства. Вопрос о двойном гражданстве недавно получил внимание в Европейском суде по правам человека. Учитывая недавнее развитие прецедентного права Европейского суда по правам человека, конфискация мандатов за приобретение второго гражданства не соответствует принципам прав человека.¹² *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть статьи 91 (4) (8) в свете новых событий об ограничениях избирательных прав из-за двойного гражданства.*

35. Статья 91 (6) требует, чтобы все мандаты фракции были аннулированы и перераспределены другим политическим партиям, если «руководящим органом партии или фракции будет принято решение о роспуске фракции». Депутаты фракций не должны лишаться своих мандатов просто потому, что партийные лидеры хотят ликвидировать фракцию. Депутаты фракций были избраны в парламент на основе выражения волеизъявления избирателей на выборах. Независимо от их мотивации, лидеры партии или фракции не должны иметь возможность подорвать волю избирателей после выборов, решив распустить фракцию. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют, удалить статью 91 (6) из законопроекта.*

36. Согласно статье 92 (1), полномочия депутата могут быть приостановлены по решению руководящего органа политической партии, с последующим утверждением высшим руководящим органом политической партии в случае повторного нарушения (как минимум два раза) партийных правил или потери коммуникации с политической партией или фракцией; совершения преступления, порочащего статус депутата и члена партии; личного заявления, а также в связи с не вступлением во фракцию или вхождением в другие депутатские группы без согласия фракции. Многочисленные возможности в законопроекте об отзыве парламентского мандата, как видно, противоречат конституционному положению, поднимая вопрос императивного мандата, и вновь привносят непропорциональный уровень партийного или фракционного контроля над депутатами, избранными всенародным голосованием. Это, в свою очередь, противоречит п. 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Пункт 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. предусматривает, что «кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступают в должность и остаются в должности до истечения срока полномочий». *Венецианская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ повторно рекомендуют удалять все правовые положения, которые требуют отзыв парламентского мандата за переход в другую партию, «отсутствие коммуникации», или в связи с прекращением деятельности политической партии или фракции.¹³*

В. Ограничение избирательных прав

¹² См. заключение Европейского суда по права человека Тэнасе против Молдовы, 27 апреля 2010 года.

¹³ См. дело Садак и другие против Турции, Жалоба №. 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 и 27101/95, Европейский суд по правам человека (11 Июня, 2002 г.) (отзыв мандата после проведения выборов, в связи с роспуском партии, не соответствует гарантии права избираться в парламент, и нарушает права избирателей на участие в свободных выборах). По вопросам об императивном мандате и аналогичной практике, см. Отчет об императивном мандате и аналогичной практике, принятой Советом по демократическим выборам на 28-м заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года), CDL-AD (2009) 027.

37. Статья 4 законопроекта устанавливает право голоса для граждан Кыргызской Республики. Статья 4 (4) отменяет пассивное право голоса для граждан, чья «судимость не была снята и погашена, в соответствии процедурой, установленной законом». Согласно этому положению, пассивное право голоса отзывается на основании любого убеждения, независимо от характера правонарушения, если судимость не была снята. Кроме того, статья 4 (3) отказывает в праве голоса гражданам, «находящимся в местах лишения свободы», безотносительно к причине (природе правонарушения) лишения свободы.¹⁴

38. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали¹⁵ внесение поправок в данные положения, с тем, чтобы отказ в (активных и/или пассивных) избирательных правах мог производиться только в случае, когда человек был осужден за совершение преступления такого серьезного характера, что лишение политических прав является, действительно, соразмерным совершенному преступлению и только тогда, когда при определении судьей того, что обстоятельства конкретного дела требуют лишения права голоса.¹⁶ Поголовное ограничение права голоса для «граждан лишенных права голоса судебными органами» является проблематичным.¹⁷

39. Текст статьи 4 (3) не приводит другие обстоятельства, которые должны быть определены как дискриминационные, с точки зрения избирательных прав. Так как статья 16 (2) Конституции и международные стандарты относятся к данным «другим обстоятельствам», статья 4 (3) может быть пересмотрена.

Г. Ограничения прав кандидатов

40. Совместное заключение 2011 года выразило обеспокоенность в связи с возможностью отказа в регистрации кандидата на основе широкого понятия нарушений закона, начиная от незначительных нарушений до более серьезных.¹⁸ Несмотря на наличие некоторого улучшения в тексте законопроекта, остается обеспокоенность, связанная с широкими и расплывчатыми формулировками в статьях законопроекта. Статья 53 (8) позволяет отменить регистрацию кандидата «в случае нарушения требований, указанных здесь» и за «нарушение вышеуказанных требований». Пока не ясно, являются ли эти фразы предназначенными для обозначения всех требований законопроекта или просто требованиям Статьи 53. Кроме того, статья 70 (2) позволяет отмену регистрации кандидатов за нарушения Статей 46, 77, 87, 102 и 108 и для «прямого участия кандидата и

¹⁴ Для более подробного обсуждения того, почему поголовный отказ в избирательных правах за судимость по правонарушению любого характера несовместим с основными правами человека см. Совместное заключение 2011 года, пункты 21-25. См. также дело «Фродл против Австрии», (Жалоба № 20201/04, 4 октября 2010 года), в пункте 25; «Херст против Соединенного Королевства» (№ 2) (Жалоба № 74025/01, 6 октября 2005 года); В пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который предусматривает, что «государства-участники гарантируют, что права человека и основные свободы не могут быть объектом каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву; Пункт I.1.1 (d.iv) Совета Европы, Венецианской комиссии, Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, Руководства по выборам.

¹⁵ CDL-AD (2011)025, пар. 19-25.

¹⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, I.1.1.dv; «Херст против Соединенного Королевства», № 74025/01 (6 октября 2005 года), доступно по адресу www.echr.coe.int; «Скоппола против Италии» (№ 3) нет. 126/05 (22 мая 2012) не заходит так далеко и заявляет, что «договаривающиеся государства могут принять решение позволить суду определить соразмерность меры, ограничивающей права голоса осужденных заключенных, или включить положения в своих законах определяющих обстоятельства, при которых такая мера должна применяться».

¹⁷ «Алажос Кис против Венгрии», № 38832/06 (20 мая 2010).

¹⁸ См. Совместное заключение 2011, пункты 27-31.

его/ее представителей в нарушении правил избирательной кампании». Аналогичные положения применяются к спискам кандидатов в соответствии со статьей 70 (3). Как отмечалось ранее БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссией, такие положения допускают отмену регистрации кандидата по множеству причин; во многих случаях, причины отмены непропорциональны и основания слишком широкие. Разнообразные нарушения кампании могут служить основанием для отказа в регистрации.¹⁹ Отказ в регистрации кандидата может быть принят в качестве меры наказания только как последнее средство, и только если другие санкции не могут рассматриваться пропорционально нарушениям, допущенным кандидатом. В связи с этим, возможность отмены регистрации кандидата за любое, даже самое незначительное нарушение правил избирательной кампании нельзя рассматривать как соответствие международным стандартам. Положение статьи 70 (3) (5), которое предусматривает возможность аннулирования списка кандидатов, если нарушение правил кампании было совершено руководством или должностными лицами исполнительного органа или представителями политической партии, является еще более проблематичным. Данные положения могут, в частности, использоваться не по назначению, чтобы «убрать» противников по выборам.

41. Основной принцип, воплощенный в обязательствах ОБСЕ заключается в том, что избиратели должны иметь возможность выбрать в подлинно демократических выборах, из числа граждан лиц, которым будет доверено политическое управление. В основе этого принципа лежит возможность того, что избиратели могут выбрать не самых лучших кандидатов на управление. Тем не менее, очень важно, чтобы в условиях демократии, право выбора принадлежало народу. Избиратели лучше всего оценивают интеллектуальный потенциал, честность, целостность и персону, представленную кандидатами. Возможность отмены кандидатской регистрации должна быть ограничена по ситуации, когда кандидат не обладает юридическими требованиями к кандидатуре (гражданство или возраст) или в тяжелых нарушениях избирательного законодательства. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют внесение соответствующих изменений в Статьи 53 и 70.*

42. Запрос на получение сертификата с места работы или учебы в качестве обязательного документа для регистрации кандидатов в президенты (статья 77 (1) (1)) и парламент (Статья 87 (1) (2)) может излишне ограничить выдвижение кандидатов. Во-первых, он не принимает во внимание людей, которые работают неформально или людей не являющимися студентами, например, пожилые люди. Во-вторых, это требование может неправильно использоваться, отложив доставку таких сертификатов до окончания срока регистрации кандидатов. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть данное требование.*

Д. Права кандидатов в президенты

43. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее выражали озабоченность по поводу Требования к кандидатам на пост президента. Законопроект не только не принимает во внимание предыдущие рекомендации, но и вводит дополнительные ограничения на право быть кандидатом на пост президента.

44. Статья 74 (3) законопроекта устанавливает следующие требования к кандидату на пост президента:

¹⁹ Статья 46 (3) (3) запрещает «использование телефонов» государственных институтов с целью агитации. Таким образом, телефонные звонки по правительственному телефону могут стать основанием для отмены регистрации кандидата.

Любой гражданин Кыргызской Республики, не имеющий гражданства иностранного государства, в возрасте от 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее образование и работающий в общей сложности не менее 7 лет в качестве руководителя в государственных и муниципальных органах, владеющий государственным языком и проживающий в Кыргызской Республике как минимум 15 лет в совокупности, может быть избран Президентом Кыргызской Республики.

45. Хотя вышеуказанные требования и предусмотрены частично в Конституции (статья 62), они имеют слишком ограничительный характер и несовместимы с международными стандартами.

46. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее предоставляли комментарии по поводу требования резиденции не менее 15 лет. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии гласит: «сроки резиденции могут быть наложены на граждан исключительно для местных или региональных выборов».²⁰

Комитет ООН по правам человека заявил, что:

Лица, которые в противном случае имеют право участвовать в выборах, не должны исключаться необоснованными или дискриминационными требованиями, такими как [...] резиденция или происхождение.²¹

47. Ценз оседлости в 15 лет является чрезмерным. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ повторно рекомендуют удалить ценз оседлости.

48. Статья 75 законопроекта требует от кандидата «высшее образование». Пункт 15 общего порядка № 25 конкретно определяет образовательные требования к кандидатам, как проблематичные:

«Лица, которые в ином случае имеют право баллотироваться на выборах, не следует исключать необоснованными или дискриминационными требованиями, такими как образование [...]». *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют исключить требование о высшем образовании из статьи 75.*

49. Статья 75 законопроекта требует от кандидата стаж работы «не менее 7 лет, в качестве руководителя в государственных и муниципальных органах». Требование 7 лет работы в качестве руководителя (главы или мэра) на государственном уровне или в органах местного самоуправления, что исключает быть избранным подавляющему большинству граждан, включая членов законодательной ветви власти, что является необоснованным и имеет дискриминационный характер и противоречит международным нормам. Более того, данное требование вряд ли можно рассматривать как соответствующее Статье 62 Конституции Кыргызской Республики, которая не устанавливает подобное требование. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют убрать из законопроекта требование 7 лет опыта работы на руководящей должности на государственном и муниципальном уровне.*

50. Ограничение по кандидатуре человека старше 70 лет ставит вопрос о соответствии международным стандартам и обязательствам, в рамках ОБСЕ, по не дискриминации,

²⁰ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, CDL-AD (2002) 023rev, I.1.1.c.

²¹ Общий комментарий Комитета ООН по правам человека 25, пар. 15.

особенно Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют убрать данные возрастные ограничения из законопроекта.*

51. Статья 75 требует от кандидата «уровень владения государственным языком», который, как гласит статья «определяется на основе его/ее способности читать, писать, и выражать свои мысли на государственном языке». Статья 75 также требует от кандидата устное представление его/ее предвыборной программы в 15 минут или менее, и «представить устно печатный текст в объеме не более трех страниц». Статья 75 вызывает беспокойство, потому что знание языка определяется субъективно на основе мнений «языковой комиссии», назначенной ЦИК. Таким образом, Статья 75 не устанавливает четкие и объективные критерии определения знания языка, но позволяет принятие субъективного решения специальной комиссией. Наконец, применение статья исключает кандидатуру гражданина, имеющего нарушения работы органов зрения или речи, что является дискриминацией против такого лица.²² Несмотря на то, что Кыргызская Республика не ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах людей с ограниченными возможностями, она ее подписала. Требование от человека с нарушениями органов зрения или речи соответствовать требованиям статьи 75 для того, чтобы стать кандидатом, является нарушением общих обязательств по статье 4 Конвенции о правах людей с ограниченными возможностями. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссии рекомендуют внесение поправок в статью 75, предусматривающие объективные критерии для определения уровня владения языком²³ и для предоставления альтернативных способов оценки людей с ограниченными возможностями.*

Е. Сбор подписей для кандидатов в президенты

52. Статья 76 законопроекта требует от кандидата на пост президента собрать не менее 30 тысяч и не более 50 000 подписей избирателей в поддержку его/ее кандидатуры для регистрации. Количество подписей было сокращено в 2011 году с 50000 до 30000, в соответствии с предшествующими рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии. Международная практика устанавливает, что количество подписей, которые необходимо собрать в поддержку кандидатуры не должно превышать одного процента от числа зарегистрированных избирателей в соответствующих округах.²⁴ Количество подписей в 30000 соответствует международной практике.

53. Статья 76 (8) гласит: «все или выбранная (произвольно, через ящики для голосования) часть представленных подписей, может быть проверена полностью или частично». Это положение не соответствует передовому международному опыту²⁵ и Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали пересмотреть порядок проверки подписей. Экстраполяция процента недействительных подписей в образце к общему

²² Международные стандарты запрещают противоправную дискриминацию. См. пункт 7.3 Положения Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; Статьи 2 и 21 Всеобщей декларации прав человека; Статьи 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

²³ См. КПЧ ООН, «Игнатане против Латвии», 25 июля 2001 г. № 884/1999, ССРР/С/72/D/884/1999, в которой ограничения права баллотироваться на основе языковых требований были признаны нарушением статьи 25 МПГПП, потому что они не были основаны на объективных критериях и не применялись процедурно объективно. См. также решение Европейского суда по правам человека от 9 апреля 2002 года в «Подколзина против Латвии», № 46726/99.

²⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, CDL-AD (2002) 023rev, I.1.3 II.

²⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, CDL-AD (2002) 023rev, I.1.3 iv.

числу собранных подписей не обеспечивает точной выверки собранных подписей и может привести к неоправданному отказу в регистрации.²⁶

54. Достоверность всех подписей должна проверяться до тех пор, пока не будет установлено, что имеется достаточное количество действительных подписей, либо не останется больше подписей для проверки.²⁷ БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали пересмотреть процедуру проверки подписей в поддержку кандидата; с учетом международной практики и преимущества требования единого порядка для всех избирательных комиссий, которые могут быть объективно оценены кандидатами и наблюдателями. Данная рекомендация остается без внимания.

55. Статья 76 (9) законопроекта гласит: «списки подписей считаются недействительными, если требования данной статьи не выполнены». Это крайне широкое положение, которое требует признание недействительным списка подписей, если избиратель распишется в списке более одного раза. Не допускается, чтобы одна неправильная подпись делала недействительными сотни или тысячи действительных подписей. Каждая действительная подпись должна быть принята во внимание.

БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали изменить данной положение таким образом, чтобы оно было более конкретно приспособлено для решения данных несоответствий, которые были отмечены в отношении списка подписей. Эта рекомендация остается без внимания.

Ж. Избирательные залоги для кандидатов в президенты

56. Статья 77 (4) законопроекта требует от кандидата в президенты внести избирательный залог (обеспечение) «в размере пяти тысячам расчетных показателей, установленных законодательством». Это увеличение по сравнению с нынешним правовым требованием «в тысячу расчетных показателей», которое уже рассматривалось в 2011 году как чрезмерное в совместном заключении и ограничивает право быть избранными для состоятельных людей.²⁸ Кроме того, весьма сомнительно, почему сбор подписей и требование избирательного залога необходимы для того, чтобы фиктивные кандидаты не тратили избирательные ресурсы. Требование о предоставлении подписей и избирательных залогов является чрезмерным и может препятствовать законным кандидатам. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали удалить из закона одновременное требования подписей и избирательного залога, и установить, что регистрационные требования могут быть удовлетворены либо за счет сбора подписей, либо за счет внесения избирательного залога. Данная рекомендация не только остается без внимания, но и также была увеличена сумма избирательного залога.

²⁶ БДИПЧ/ОБСЕ отметили в своем докладе миссии по наблюдению за выборами на президентских выборах 2009 года: «Как и областная избирательная комиссия (ОИК), Центральная избирательная комиссия (ЦИК) экстраполирует процент недействительных подписей на общую сумму. Эта двойная экстраполяция является необоснованной и непосредственно привела к отказу в регистрации г-на Айтеева. Первоначально ОИК признали 8435 из 74081 представленных подписей господина Айтеева недопустимыми (11,4 процента). ЦИК дополнительно проверил 5109 из оставшихся 65646 подписей (8 процентов) и признал 1405 (27,5 процента) недействительными; следовательно, недействительными признаны 18025 подписей. Это оставило г-на Айтеева только с 47521 действительными подписями, что на 2479 меньше необходимого количества в 50000 подписей (данные, предоставлены ЦИК)». См. итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах в Кыргызской Республике 23 июля 2009 года (Варшава, 22 октября 2009 г.).

²⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией, I.1.3.iv.

²⁸ CDL-AD(2011)025, пар. 43.

57. Как отмечалось выше, сумма избирательного залога для кандидата в президенты была увеличена с тысячи до «пяти тысяч расчетных показателей, установленных законодательством». Данное требование интерпретируется как 5000 минимальных месячных окладов. Данное требование может помешать выдвижению кандидатуры многих людей в связи с их экономическим или социальным положением. Также создается впечатление, что закон позволяет участвовать в выборах в качестве кандидатов только состоятельным людям. Право на участие в управлении государством, в том числе, право выступать в качестве кандидата на пост президента, должно быть широким, включающим, и не ограничивается несколькими членами общества. Кроме того, высокий избирательный залог может иметь дискриминационное воздействие на женщин, так как женщины часто находятся в экономически невыгодном положении по сравнению с мужчинами.²⁹ Тот факт, что депозит возвращается после выборов кандидатам, которые получают определенный процент голосов, не решает проблему. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали, чтобы сумма избирательного залога быть тщательно продумана. Законопроект, вместо снижения количества избирательного залога, увеличивает избирательный залог, сохраняя требование в 30000 подписей избирателей в поддержку кандидата. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют снижение суммы избирательного залога, а также убрать одновременное требование подписей и избирательного залога из закона, и указывает на то, что регистрационные требования могут быть удовлетворены либо за счет сбора подписей, либо за счет оплаты избирательного залога.*

3. Участие женщин в выборах

58. БДИПЧ/ОБСЕ отметили в своем избирательном докладе о парламентских выборах 2010 года следующее: «женщины не занимают важное место в политике и недостаточно представлены на руководящих должностях».³⁰ В результате, предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ включали в себя: (1) учесть необходимость расширения требований гендерного распределения в списках кандидатов, с их дальнейшим применением в итоговых списках кандидатов; (2) требовать от политических партий замены любого снятого кандидата на кандидата того же пола; (3) позиционировать женщин выше в избирательных списках; (4) политические партии должны добровольно предоставлять женщинам-кандидатам возможности, равные тем, которые имеют их коллеги мужчины, такие как публичные выступления на митингах и участие в партийной кампании и рекламе; и (5) политические партии должны добровольно обеспечить лидерское продвижение женщин-членов партии. Как было отмечено в ходе обсуждения избирательной системы для парламентских выборов, законопроект, не представляющий новые положения, которые приведут к активизации участия женщин в выборах, не будет способствовать эффективному участию женщин в выборах.

И. Участие национальных меньшинств

²⁹ См. «Совместное заключение и выводы Председателя, семинар гуманитарной области ОБСЕ, участие женщин в общественной и экономической жизни», 13-15 мая 2003 Доступен по адресу: www.osce.org/documents/odihr/2003/07/518_en.pdf. См. также ОБСЕ /БДИПЧ Руководство по мониторингу участия женщин в выборах: <http://www.osce.org/odihr/elections/35151>.

³⁰ Итоговый отчет ОБСЕ /БДИПЧ о парламентских выборах в Кыргызской Республике 10 октября 2010 г. (Варшава, 20 декабря 2010 г.), стр. 16.

59. БДИПЧ/ОБСЕ отметили в своем докладе о президентских выборах 2011 года, что национальная проблема меньшинств и межнациональных отношений не занимает важное место в избирательной кампании. Тем не менее, было отмечено, что были некоторые области со значительным населением национальных меньшинств, и они были недостаточно представлены в территориальных избирательных комиссиях (ТИК).³¹

Ранее БДИПЧ/ОБСЕ дали следующие рекомендации в отношении участия национальных меньшинств в выборах: (1) обеспечить представительство национальных меньшинств в избирательной администрации, особенно в районах компактного проживания национальных меньшинств; и (2) информация для избирателей и материалы выборов должны быть доступны на языках меньшинств, особенно в районах, населенных данными меньшинствами. Законопроект не решает эти рекомендации.

К. Избирательные комиссии

60. В настоящее время избирательная администрация регулируется отдельным законом «О проведении выборов и референдумов избирательной комиссией в Кыргызской Республике». Законопроект отменяет этот закон и включает в себя большинство его положений, таких как Статьи 13-34. Как отметили БДИПЧ/ОБСЕ в своих докладах по наблюдению за выборами, проблемы, наблюдаемые в избирательной администрации, в первую очередь возникли из-за неудач с реализацией, а не с самим законом. Большинство рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии были направлены на повышение прозрачности, обучение и добросовестное выполнение существующих законодательных положений. Тем не менее, есть области законопроекта, которые должны быть улучшены.

61. Статья 13 законопроекта предусматривает, что выборы находятся в ведении ЦИК и ТИК, которые определяются ЦИК на территории, попадающей под администрацию городов Бишкек, Ош и районов, а также участковых избирательных комиссий (УИК). В президентских выборах 2011 года, ЦИК назначил 58 ТИК, а ТИК назначил 2318 УИК.³²

62. Статья 18 законопроекта предусматривает, что ЦИК формируется сроком на шесть лет и состоит из 12 членов. Президент Кыргызской Республики, парламентское большинство и парламентская оппозиция «рекомендуют» парламенту одну треть кандидатов для членства в ЦИК. Если кандидатура будет отклонена, то номинирующее лицо «должно быть вправе выдвигать ту же или другую кандидатуру». Так как кандидат, которому отказано, может быть номинирован еще раз, создается впечатление, что право выдвижения эквивалентно праву назначения, так как кандидатуру можно выдвигать снова и снова до утверждения ее парламентом. Кроме того, парламент должен оправдать отказ от кандидата, что сложно реализовать на практике, так как он является коллегиальным органом, в котором решения принимаются большинством голосов. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии рекомендуют пересмотреть и уточнить процедуры.*

63. Срок членства в ЦИК в шесть лет является увеличением срока с пяти лет. Данное изменение приравнивает срок работы ЦИК со сроком президентства, а не с пяти летним сроком членства в парламенте. Остается не ясным, будет ли дополнительный срок членства в ЦИК в один год применяться в отношении текущей ЦИК. Данное положение следует уточнить.

³¹ Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах в Кыргызской Республике 23 июля 2009 (Варшава, 22 октября 2009 г.), стр. 14.

³² Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах в Кыргызской Республике 23 июля 2009 (Варшава, 22 октября 2009 г.), стр. 6.

64. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ уже рекомендовали, чтобы какое-то число членов ЦИК имели юридическое образование.³³ Статья 23 (4) (5) определяет, что кандидаты на должность Председателя и заместителя Председателя ЦИК должны иметь юридическое образование, избирательный опыт в качестве кандидата или члена избирательной комиссии. Порядок исполнения власти Председателя ЦИК определяется по жребию. Закон умалчивает о случаях недостаточного количества членов ЦИК, имеющих вышеупомянутые квалификации.

65. Статья 28 (3) (4) (7) предусматривает тот факт, что отказ от годового доклада Председателя ЦИК подразумевает прекращение его/ее полномочий. Это положение является необычным, так как годовой доклад о ходе работы должен отражать деятельность ЦИК, а не ее Председателя, так как комиссия является коллегиальным органом с общей ответственностью с Председателем. Председатель не должен отзываться по этой причине.

66. Роспуск ТИК и УИК должен быть решением последней инстанции, которое принимается только при чрезвычайных обстоятельствах и за серьезные нарушения. Статья 33 является слишком широкой в этом отношении. В частности, положение статьи 33 (1) (3), что ТИК и УИК можно распустить за любое «нарушение требований настоящего Конституционного закона» не в соответствии с принципом пропорциональности.

67. Как отметили БДИПЧ/ОБСЕ в своем докладе миссии по наблюдению за выборами на Президентских выборах 2011 года, действующий закон требует, чтобы не более 70 процентов членов ЦИК были одного пола, в результате чего, 4 женщины стали членами ЦИК.³⁴ Это требование не было найдено в проекте закона. Это изменение в законодательной базе регулирования образования ЦИК является негативным. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют, что закон должен предоставить механизм для обеспечения того, чтобы женщины были представлены в избирательной администрации, в том числе на руководящих должностях.*

68. Положение статьи 22 (5) о том, что протоколы о результатах выборов и референдумов должны быть подписаны всеми членами ЦИК, присутствующими на собрании, также является сомнительным; норму следует уточнить, чтобы она не интерпретировалась в том смысле, что отказ некоторых членов подписать протокол, аннулирует его.

69. Следует отметить, что статья 25 законопроекта является улучшением по сравнению с предыдущим текстом, касающимся постоянного статуса членов ЦИК и права членов на получение заработной платы в течение срока своих полномочий. Это затрагивает предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии о том, что закон гарантирует, что членам оплачивается их служба в ЦИК, не страдают от каких-либо негативных последствий в результате их членства, и чтобы было понятно, что обязанности членов ЦИК являются постоянными обязанностями, которые должны выполняться членами в течение срока назначения. Администрация и надзор за выборами требуют, чтобы члены ЦИК приложили все усилия на своих позициях и что членство не рассматривается как неполный рабочий день или работа на добровольной основе. Текст статьи 25 является улучшением предыдущих рекомендаций.

³³ См. Совместное заключение 2011 года, пар. 53.

³⁴ Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах в Кыргызской Республике 23 июля 2009 (Варшава, 22 октября 2009 г.), стр. 6.

70. Статья 22 (8) законопроекта, как и действующие законодательные положения, требует, чтобы все решения ЦИК опубликовывались на веб-сайте ЦИК в течение 24 часов с момента их принятия. Однако, протокол отражающий обсуждение вопросов ЦИК до решения, хотя и должен быть подписан членами, не обязан опубликовываться на сайте ЦИК. *БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовало, чтобы протокол заседаний ЦИК также опубликовывался на сайте ЦИК, как средство повышения прозрачности. Эта рекомендация остается без внимания.*

71. Полномочия ЦИК «рассмотреть и утвердить территориальные границы, покрываемые территориальной избирательной комиссией», «утвердить границы избирательных округов» и «определить ряд мандатов по избирательным округам», включённые в статье 19 (1), предусматривают фундаментальные элементы закона о выборах. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, такие вопросы «не должны быть открыты для поправок менее чем за год до выборов, или должны быть прописаны в Конституции или на более высоком уровне, чем обычное законодательство».³⁵ Также следует пересмотреть неоправданно короткий срок в 5 дней, установленный Статье 36 (6).

72. Статья 37 (5) определяет, что на президентских и парламентских выборах избирательные участки для граждан Кыргызской Республики, пребывающих на территории иностранных государств, должны устанавливаться ЦИК по рекомендации Министерства финансов Кыргызской Республики. Рекомендация Министерства иностранных дел была бы более уместной.

73. Статья 87 (9) законопроекта сохраняет положение о том, что решение ЦИК об отказе в «регистрации списка кандидатов может быть обжаловано в вышестоящей избирательной комиссии или в суде». *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали уточнить данное постановление так, как нет избирательной комиссии стоящей над ЦИК. Эта рекомендация остается без внимания.*

74. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее выражали беспокойство тем, что процесс назначения избирательной администрации не обеспечивает широкого и справедливого представительства всех заинтересованных сторон выборов. В последнем докладе о президентских выборах 2011 года, БДИПЧ/ОБСЕ отметили, что избирательные комиссии на всех уровнях были более разнообразно представлены, чем на прошлых выборах. Это является положительным фактором, учитывая, что политические власти в исполнительной и законодательной ветвях контролируют большую часть процесса назначения. Процесс назначения избирательной администрации на будущих выборах должен тщательно соблюдаться, и следует проанализировать, будет ли эта положительная тенденция поддерживаться даже без изменений в правовых нормах, регулирующих назначение.

Л. Избирательные списки

75. Ранее БДИПЧ/ОБСЕ комментировали в отчетах по наблюдению за выборами, что неточности в списках избирателей могли представлять собой проблему на предыдущих выборах, что привело к внесению большого числа избирателей в дополнительные списки. Отчеты наблюдателей указывают на то, что остаются вопросы качества списков избирателей. В то время как законопроект предусматривает соответствующую правовую основу, на практике, процесс регистрации является недостаточным из-за отсутствия

³⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, II.2.b.

приверженности, потенциала и координации учреждений, участвующих в составлении списков избирателей. Некоторые избиратели могут быть лишены права голоса, а другие зарегистрированы более одного раза в результате неточности в списках избирателей. Эта ситуация подрывает основной принцип всеобщего и равного избирательного права. Многие из рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ относятся к процессуальному контролю предписаний, выданных ЦИК для уточнения списков избирателей и обучения членов избирательных комиссий. Однако некоторые изменения были внесены в проект закона, некоторые из которых являются положительными, а некоторые отрицательными.

76. БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали, что закон должен предусматривать регулярное обновление списков избирателей. Статья 38 (4) проекта закона гласит, что составление списков избирателей «не должно начинаться позднее, чем через 20 дней после определения результатов выборов». Это изменение является положительным изменением, так как оно требует, чтобы обновление списков было непрерывным процессом между выборами. БДИПЧ/ОБСЕ также рекомендовали, чтобы системные администраторы избирательной комиссии были вовлечены в начале процесса обновления списков избирателей. Эта рекомендация принимается во внимание в Статье 38 (4), которая накладывает ответственность за обновление списков избирателей на системных администраторов ЦИК и глав ТИК. Законопроект сохраняет существующие положения, которые требуют от государственных структур, государственного и местного уровня, оказывать поддержку ЦИК и другим избирательным комиссиям, предоставляя информацию и данные о гражданах.

77. Пересмотренный текст в статье 38 (8) поднимает вопрос об обжаловании избирателем его/ее удаления из списка избирателей. Существующая статья 14 (9) создает возможности для обжалования в ЦИК или в суде решения об удалении избирателя из списка. Пересмотренный текст в статье 38 (8) законопроекта приводит следующую фразу «в порядке, предусмотренном в пункте 5 настоящей статьи», что является процедурой связанной с созданием списка избирателей, временно пребывающих в больницах и центрах содержания под стражей. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют проверить данный текст, так как ссылка на пункт 5 позволит устранить ссылку на иные ситуации, когда избиратель удаляется из списка избирателей.*

78. Статья 38 (9) поддерживает нынешнее требование о том, что список избирателей должен быть размещен на веб-сайте ЦИК. Требования к открытой публикации расширены, так как список избирателей должен обновляться при получении новой информации об избирателях. Кроме того, в настоящее время, правовое положение не требует публикации списков избирателей на сайте ЦИК ранее, чем за 40 дней до дня выборов. Однако фраза «без указания данных о постоянном и фактическом проживании, и даты рождения избирателей» была удалена из закона. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют рассмотреть вопрос о внесении поправок в статью 38, чтобы защитить личную информацию избирателя.*

79. БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали, что практику печати второй копии предварительных списков избирателей для УИК следует восстановить. Хотя есть некоторые изменения в тексте Статьи 39 законопроекта, он сохраняет содержание текущей статьи 15 закона, которая предусматривает лишь одну копию списков избирателей, которые будут доставлены в УИК. Эта рекомендация остается без внимания.

80. Статья 40 (4) повторно предоставляет возможность включения в список избирателей на избирательном участке в день выборов. Данная практика является негативной, так как

она не соответствует передовому опыту.³⁶ Человек утверждающий, что он является избирателем, которого пропустили в списке избирателей, может подать заявление Председателю УИК, который затем информирует ТИК. Председатель ТИК принимает решение после совещаться с системным администратором, двумя членами ТИК, представителями политических партий, кандидатами, и наблюдателями. Избирательный бюллетень выдается избирателю, в случае если решение принято в пользу избирателя. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссии были критичны в отношении этого положения в предыдущей версии закона о выборах, в связи с частыми и серьезными правонарушениями на избирательных участках в день выборов. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют удалить из закона возможность регистрации на избирательном участке в день выборов.*

М. Положения об избирательной кампании

81. Статья 47 (9 и 10) законопроекта, аналогично существующим положениям, определяет допустимую в ходе избирательной кампании деятельность. Определяя разрешенные виды деятельности, может подразумеваться, что другие законные виды деятельности, которые не включены в статье 47 (9 и 10), являются не допустимыми. Это проблематично, поскольку деятельность избирательной кампании это проявление прав личности на свободу выражения мнений и/или ассоциации, т.е. права, которые применяются в течение всего года, независимо от того, проводятся выборы или нет. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали внесение изменений в статью 47 (9 и 10) которые бы уточнили, что статья не является ограничением прав на свободу выражения мнения, собраний, или ассоциации. Эта рекомендация не рассматривалась.

82. Дополнительные формулировки в статье 47 (9) законопроекта приводят следующий текст: «Избирательные комиссии организуют одновременное заседание всех кандидатов». В новом тексте есть две проблемы. Во-первых, он требует от избирательных комиссий принять участие в «организации» встреч кандидатов с избирателями. Это выходит за рамки обеспечения доступа кандидатов к встрече с избирателями на недискриминационной основе. Избирательная администрация не должна быть вовлечена в организацию встречи кандидата с избирателями по вопросам политического содержания. Во-вторых, новые формулировки являются предметом отличающейся интерпретации в английском переводе. Текст можно интерпретировать как то, что встречи кандидатов будут происходить «одновременно». *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют уточнить статью 47 (9) с целью пояснения роли участия избирательной администрации в «организации» встреч кандидатов с избирателями.*

83. Свобода выражения мнений является одной из главных основ демократического общества и одним из основных условий для подлинно демократических выборов. Статья 49 и другие статьи проекта закона включают некоторые положения, которые соответствуют цели обеспечения свободы выражения в предвыборных дебатах. Тем не менее, общий запрет на комментарии к выступлению кандидатов, лидеров или представителей политических партий (Статья 49 (5)) является необоснованным ограничением свободы слова, а также противоречит логике предвыборных дебатов. Целью предвыборных дебатов является именно борьба идей и концепций, в течение которой кандидаты пытаются убедить избирателей принять их идеи и отказаться от идей, пропагандируемых соперниками.

³⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, l.1.2.iv.

84. Статья 52 (1) запрещает подготовку агитационных материалов за пределами Кыргызской Республики. Это является чрезмерным ограничением свободы выражения мнения. Статья 52 (1) также требует, что «копии печатных материалов и других агитационных материалов должны быть представлены в соответствующие избирательные комиссии, которые зарегистрировали кандидата или список кандидатов». Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражали обеспокоенность аналогичным положением, так как его можно было бы толковать как требующее одобрения избирательных комиссий до распределения агитационных материалов. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть данные положения для уважения права на свободу выражения мнений через политическую кампанию без предварительного представления агитационных материалов избирательным комиссиям. Эта рекомендация остается без внимания. Кроме того, положение в том же пункте в соответствии с которым «кандидаты и политические партии имеют право свободно издавать и распространять печатные, аудиовизуальные и другие агитационные материалы» не следует понимать, как препятствующее другим людям делать то же самое.

85. Нарушение требования определить источник печати материала для кампании, указанного в статье 52 (2), может привести к отмене регистрации кандидата в соответствии со статьей 53 (8). Венецианская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали внесение изменений в статью 53 (8), так как отмена регистрации является необоснованной санкцией за нарушение статьи 52 (2). Это рекомендация остается без внимания.

86. Несколько статей в законопроекте сохранили существующие положения, предназначенные для защиты «чести, достоинства и деловой репутации» кандидатов и политических партий. К ним относятся положения в статьях 47 (16), 53 (5), и 53 (6). Защита является обязательством кандидатов, представителей кандидатов, представителей политических партий, средств массовой информации, а также «других лиц».

87. Статья 53 (2) запрещает «злоупотребление свободой массовой информации», давая ряд примеров, которые включает в себя «использование фото и видеоматериалов с изображениями политиков и государственных деятелей из других стран и других форм злоупотребления свободой массовой информации». Статья 53 (5) также сохраняет текущее право на ответ или опровержение клеветнических материалов «по требованию» оскорбленного кандидата или политической партии. Эти ограничения на политические взгляды ставят под угрозу надежную и динамичную политическую кампанию, которая имеет решающее значение для предвыборной агитации в условиях демократии. В контексте политической кампании, в которой кандидаты принимают сознательное решение войти в общественную сферу деятельности, чтобы конкурировать на государственных должностях, закон для защиты репутации или прав других лиц не может применяться для ограничения, умаления или подавления прав человека на свободное политическое выражение и высказывание.³⁷ БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали внесение изменений в данные положения, с целью обеспечения их соответствия международным стандартам.

88. Статья 53 (3) запрещает «подкуп» избирателей «с момента объявления выборов». Данное требование предполагает, что соответствующее уголовное законодательство

³⁷ См., например, «Обершлик против Австрии», дело № 6/1990/197/257, Европейский суд по правам человека (23 мая 1991 года); «Лопес Гомес да Силва против Португалии», жалоба № 37698/97 Европейский суд по правам человека (28 сентября 2000); «Боуман против Соединенного Королевства», дело № 141/1996/760/961, Европейский суд по правам человека (19 февраля 1998); «Инкал против Турции», жалоба № 41/1997/825/1031, Европейский суд по правам человека (9 июня 1998 года).

запрещает подкуп избирателей, в целях защиты избирательных прав и целостности выборов. Следует проверить соответствующие положения уголовного законодательства, чтобы убедиться, что подкуп избирателей является преступлением всегда, даже если он происходит до объявления о проведении выборов или после определения результатов выборов.

Н. Финансирование политической кампании

89. Предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии подчеркивали необходимость прозрачности в финансировании избирательной кампании и эффективных механизмов мониторинга соблюдения законодательства путем проверок. Законопроект не имеет каких-либо улучшений в этих областях. Он также не обеспечивает эффективные сдерживающие санкции за невыполнение правила финансирования политических кампаний. В результате, предыдущие рекомендации по увеличению прозрачности и подотчетности в финансировании избирательной кампании, остаются нерешенными.

90. В соответствии с действующим законодательством, проект закона требует от кандидатов и партий, участвующих в выборах, представить в ЦИК доклады о своих средствах и расходах в течение 10 дней после выборов (статья 65 (19)). Отчеты по наблюдению за выборами миссии БДИПЧ/ОБСЕ отметили, что ЦИК, в соответствии со своими правилами, требует дополнительный доклад за 10 дней до дня проведения выборов.³⁸ БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют включить в проект закона требование дополнительного отчета до дня проведения выборов.

91. Законопроект не указывает об открытом доступе к данным отчетам. Кроме того, законопроект не предусматривает каких-либо конкретных положений о том, какая информация должна быть включена в финансовые отчеты. В целях обеспечения своевременной и соответствующей информации финансирования избирательных кампаний для общественности, Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют, что закон должен требовать полного раскрытия информации, до и после выборов, информацию об источниках и объемах финансовых взносов, типы и количество расходов на избирательную кампанию. Поскольку ЦИК принимает эти отчеты, данная информация может также быть опубликована на сайте ЦИК. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть законопроект с целью представления конкретных данных по информации, которая должна быть включена в отчеты финансирования предвыборных кампаний, и что все доклады должны быть доступны общественности, в том числе на веб-сайте ЦИК.*

92. Статья 65 (20) законопроекта сохраняет текущее положение, что «не потраченные средства на балансе специального счета должны быть возвращены к кандидату или политической партии». В данной статье не указывается каких-либо ограничений о том, как кандидат или политическая партия могут использовать данные возвращенные средства. Разрешение кандидат сохранить неизрасходованные средства кампании для личного пользования может иметь коррупционный характер. Более того, позволение кандидатам использовать неизрасходованные средства кампании для личного пользования можно рассматривать как форму подкупа. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали изменить данное решение, чтобы запретить использование

³⁸ См. итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах 10 октября 2010 в Кыргызской Республике (Варшава, 20 декабря 2010г.), стр. 13.

неизрасходованных средств кампании для личной выгоды кандидатов. Неизрасходованные средства кампании могут быть возвращены донорам на пропорциональной основе, использоваться для благотворительных целей или в иных законных общественных целях. Рекомендация остается без внимания.

93. Статья 65 (13) законопроекта запрещает человеку донорство своих услуг в поддержку кампании кандидата, так как «финансовая (материальная) поддержка» может быть оказана только «через избирательные фонды». Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражали обеспокоенность тем, что это положение запрещает лицам, не имеющим финансовых ресурсов, пожертвовать свое время или труд в поддержку кандидата. Регулировать взносы в натуральной форме можно путем строгого требования к отчетности. Тем не менее, взносы в натуральной форме не должны запрещаться просто потому, что они не прослеживаются через избирательный фонд. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссия ранее рекомендовали внесение поправок в законодательство, чтобы учесть вклад услуг политической кампании в натуральной форме, с учетом строгих требований к отчетности и теми же предельными вкладами, которые применяются в отношении денежных пожертвований. Эта рекомендация остается без внимания.

94. Статья 65 (6) законопроекта сохраняет текущее положение, что ограничения избирательных фондов и взносы рассчитываются «на основе индекса заработной платы, установленного Кыргызской Республикой в день назначения выборов». Из этого текста пока не ясно, каким органом или какими органами в Кыргызской Республике устанавливается данный показатель. Также не ясно, относится ли это к существующему индексу заработной платы или требует создания нового индекса заработной платы в день назначения выборов. *Венецианская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали уточнение данного положения. Эта рекомендация остается без внимания.*

95. Статья 70 (2) законопроекта вызывает озабоченность, поскольку она сохраняет текущее положение об отмене регистрации кандидата на основании нарушения финансовых показателей кампании свыше 0,5 процента от предела кампании. Согласно этому положению, некоторые нарушения процедур финансирования кампании (например, перерасход в 0,5 процента от лимита на расходы, связанные с выборами кандидата) может привести к отмене кандидатуры. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская Комиссия ранее рекомендовали, что данное положение должно быть удалено из закона и заменено пропорциональной санкцией, например, штрафом, пропорциональным по отношению к сумме перерасхода. Эта рекомендация остается без внимания.*

О. Положения о СМИ

96. Предыдущие заключения БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии отметили необходимость улучшения правовых норм, регулирующих СМИ во время проведения выборов. Предыдущие рекомендации, в том числе те, которые были предоставлены в докладах миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами, были сосредоточены на следующих потребностях закона: (1) обеспечение справедливого охвата конкурсантов в новостях и программах о текущих событиях, (2) уважение права СМИ на осуществление независимого редакционного освещения события кампании, (3) наличие четких указаний для органов надзора, ответственных за реализацию закона, в том числе рассмотрение вопроса о создании единого независимого регулирующего органа, ответственного за обеспечение соблюдения власти проводить систематический мониторинг СМИ, (4) отмена требования специальной аккредитации для СМИ для освещения избирательной кампании, (5) обеспечение большей ясности в разнице между новостями («информирование») и

«агитацией»; (6) указать, что СМИ не должны нести ответственность за «незаконные» заявления кандидатов; и (7) требовать, чтобы все рекламные объявления, как во время бесплатного, так и платного эфирного времени, четко определяли, является ли реклама бесплатной или платной и кто несет ответственность за содержание.

97. Законопроект не предлагает каких-либо существенных изменений в тексте решения вышеуказанных рекомендаций. Статьи 47-53 законопроекта сохраняют основной текст существующих правовых положений, регулирующих СМИ во время выборов. Хотя данные статьи, как правило, затрагивают бесплатное и оплачиваемое эфирное время и печатную платформу для кандидатов, на равных условиях, ни одна из конкретных предшествующих рекомендаций по улучшению этих статей не была принята во внимание.

П. Выездное голосование

98. Положения о выездном голосовании в статье 58 законопроекта сохраняют существующие правовые положения, которые являются очень широкими. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали ограничить выездное голосование ситуациями, когда избиратель не может участвовать в обычном процессе голосования по состоянию здоровья или по причинам инвалидности. Нынешний юридический текст не меняется в законопроекте, и данная рекомендация остается без внимания.

99. Статья 58 (4) требует не менее двух членов участковой избирательной комиссии, которые выбираются по жребию и осуществляют процесс мобильного (выездного) голосования. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали, что Закон должен предусматривать, что члены УИК, осуществляющие выездное голосование, должны быть представителями различных субъектов, имеющих право назначать членов комиссии и не являться представителями одного и того же номинирующего лица. Эта рекомендация остается без внимания.³⁹

Р. Процедуры голосования

100. Статья 55 (7) законопроекта требует, чтобы конверты и бюллетени печатались на государственном и официальном языках. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали рассмотреть вопрос о внесении поправок в закон, для того, чтобы обеспечить печать предвыборных материалов на языках национальных меньшинств в районах, где есть достаточное количество лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Это будет способствовать участию национальных меньшинств в выборах, и будет соответствовать международным стандартам и обязательствам в рамках ОБСЕ.⁴⁰ Закон остается неизменным в этом отношении.

101. Статья 57 предусматривает досрочное голосование сроком от 3 до 9 дней до дня проведения голосования. В целях предотвращения возможных злоупотреблений и мошенничества, закон должен указать конкретные дни и часы, когда может происходить

³⁹ См. Совместное заключение 2011 года, пар. 93-94.

⁴⁰ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека ООН рекомендуют что «Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках национальных меньшинств». См. также пункт 32.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, в котором говорится, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право [...] распространять информацию, иметь доступ и обмениваться информацией на своем родном языке».

досрочное голосование и обеспечить возможность наблюдателей и представителей кандидата следить за досрочным голосованием.

102. Законопроект вводит использование конвертов в голосовании. Заполненные бюллетени кладутся внутрь конверта перед размещением в урну для голосования. Несмотря на то, что они используются в качестве меры безопасности от мошенничества, использование конвертов может осложнить определения обоснованности голосования и установления результаты в избирательном участке. Тщательное наблюдение за подсчетом голосов в следующих выборах поможет в оценке того, улучшат или ухудшат конверты избирательный процесс в Кыргызской Республике, в случае их использования.

103. Статья 56 (7) сохраняет текущее положение, которое гласит, что на избирательных участках с менее чем 500 зарегистрированных избирателей, избиратель не обязан предоставлять документальное подтверждение идентификации личности, если личность и место проживания избирателя могут быть установлены двумя членами участковой избирательной комиссии и утверждены председателем. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали внесение изменений в данное положение, в связи с обеспокоенностью того, что оно будет использоваться для голосования лиц без надлежащего удостоверения личности. Отсутствие на избирательном участке, документов, удостоверяющих личность, не являлось значительной проблемой, отмеченной БДИПЧ/ОБСЕ в двух последних докладах по наблюдению за выборами. Тем не менее, необходимость документа, удостоверяющего личность, для каждого избирателя должна быть общим требованием во всех избирательных участках.

104. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали ограничить снятие кандидатуры за счет определения сроков на отзыв кандидата непосредственно перед тем, как ЦИК примет решение о формате проведения голосования. Эта рекомендация остается без внимания.

С. Определение результатов выборов

105. Статья 60 (28) законопроекта сохраняет требование о том, что увеличенная копия по избирательному участку (протокол избирательного участка) «вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, указанном участковой избирательной комиссией». БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали внесение поправок в данное положение, предусматривающих, что в дополнение к выбранному «месту», протокол должен также быть размещен в помещении УИК (на избирательном участке). БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия давали аналогичную рекомендацию в отношении положения, регулирующего размещение протокола ТИК (статья 61 (6) законопроекта). *Эта рекомендация остается без внимания.*

106. Статья 60 (9) сохраняет текущее положение, требующее признание всех бюллетеней в урне для выездного голосования недействительными, если число бюллетеней и конвертов в ящике для голосования превышает число заявок избирателей на использование урны для выездного голосования. Сомнительным остается факт, что один дополнительный бюллетень является достаточным основанием для признания недействительными всех мобильных бюллетеней. Лучшей практикой может быть отметка любого несоответствующего количества мобильных бюллетеней в протоколе, тем самым сохраняя доказательную базу для последующего рассмотрения математической возможности того, что дополнительный бюллетень в мобильной урне для голосования мог повлиять на определение победителя в избирательном округе. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская

комиссия ранее рекомендовали пересмотреть требование о том, что вся избирательная урна признается недействительной на основании наличия одного лишнего бюллетеня/конверта, чем указано в заявке на бюллетени. Эта рекомендация остается без внимания.

107. Статья 61 законопроекта регламентирует порядок определения результатов выборов территориальной избирательной комиссией. Несмотря на то, что статья 61 гласит, что информация в протоколах ТИК должна содержать информацию, указанную в протоколах УИК, нет явного требования о том, что информация в протоколе ТИК должна быть разбита на уровне избирательных участков, что является важным элементом в деле повышения прозрачности. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовали изменить данное решение, чтобы четко указать, что информационная таблица, требуемая законом, должна предоставлять всю информацию с разбивкой на уровне избирательных участков. Идентичная рекомендация была дана в отношении положения, регулирующего содержание протокола ЦИК, для того, чтобы «информационная таблица, содержащая сводные протокольные данные избирательной комиссии рангом ниже» была разбита по каждой участковой и территориальной избирательной комиссии. Эти рекомендации остаются нерешенными.

108. Статья 62 (3) (1) законопроекта сохраняет положение о том, что выдвинутые кандидаты «не могут являться кандидатами» при повторных выборах, проводимых из-за того, что «выборы не состоялись» по причине большинства голосов против всех кандидатов, нежели за какого-либо кандидата. Как было ранее отмечено БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссией, данное положение является неразумным ограничением выдвижения кандидатура и противоречит принципу всеобщего и равного избирательного права. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют изменить данное решение, чтобы позволить «проигравшим» кандидатам участвовать в повторных выборах.*

109. Статья 63 законопроекта регулирует публикацию результатов выборов. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали изменение данной нормы закона таким образом, чтобы было понятно, что закон требует публикацию всех детальных результатов с разбивкой по участковым и территориальным уровням избирательных комиссий. Эта рекомендация остается без внимания. Кроме того, статья 63 (4) предусматривает публикацию списка всех избирателей, принявших участие в голосовании, что не соответствует стандартам.⁴¹

110. Несмотря на то, что проект закона, как и текущие правовые положения, предусматривает, что голоса должны подсчитываться и суммироваться сразу после окончания голосования, следует рассмотреть и установить четкий срок, когда результаты голосования должны быть предоставлены. Это позволит предотвратить задержки в процессе, особенно учитывая сроки поиска правовой защиты. Кроме того, законопроект накладывает срок для подведения итогов окончательных результатов президентских выборов, однако срока подведения итогов парламентских выборов нет. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют наложение сроков на подсчет и оглашение результатов голосования для того, чтобы избежать задержки в процессе.

111. Статьи 81, 89 и 100 предусматривают повторные выборы. Статья 81 (2), 89 (3) и 100 (3) предусматривают, что в случае проведения повторных выборов лиц или политических партий, чьи действия привели к объявлению выборов недействительными, не вправе участвовать в выборах снова. Эти правила являются несоразмерными, в частности, когда

⁴¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, I.4.c.

под санкции попадает вся политическая партия за действия некоторых её членов. Кроме того, он не указывает, кто должен принять окончательное решение, ЦИК или суды.

Т. Прозрачность/наблюдение за выборами

112. Законопроект предусматривает наблюдение за избирательным процессом. Широкие положения о наблюдении и прозрачности встречаются в статьях 9 по 12 законопроекта. Это является положительной особенностью законопроекта, который вобрал в себя предыдущие рекомендации для обеспечения прозрачности.

113. Статья 10 (4) (6) предусматривает право наблюдателей присутствовать при голосовании в помещениях в любое время «в день голосования». Следует уточнить, что, если комиссия продолжит свою деятельность (в частности, подсчет голосов) на следующий день, то наблюдателям также будет позволено присутствовать. Кроме того, правило, согласно которому «наблюдатели не имеют права[...] создавать какие-либо препятствия для работы избирательной комиссии» (статья 10 (5) (6)) не следует толковать исключительно избирательной администрацией.

114. ЦИК задержал аккредитацию международных наблюдателей на президентских выборах 2011 года до 30 дней до дня проведения выборов.⁴² Это ограничило возможность международных наблюдателей полностью следить за избирательным процессом. В соответствии со статьей 11, ответственность за аккредитацию международных наблюдателей лежит на ЦИК, но нет каких-либо сроков ответа на заявку об аккредитации. *БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют внесение поправок в Статью 11 законопроекта, согласно которым, ЦИК должен будет принять решение об аккредитации наблюдателя в течение разумного срока после получения запроса на аккредитацию.*

115. Статья 11 (1) предусматривает, что международные наблюдатели аккредитуются только в случаях, если они получили приглашение от Президента, Жогорку Кенеша (Парламента), Правительства или Центральной избирательной комиссии. Данное требование следует рассматривать как техническую формальность, а не ограничивающее условие.

116. Статья 11 (2) законопроекта предусматривает истечение срока действия аккредитации международного наблюдателя в день официального оглашения результатов выборов. Однако иногда случаются предвыборные мероприятия, такие как вынесение судебного решения по судебным делам, связанным с избирательными жалобами, которые могут иметь место после официального оглашения результатов. Международные наблюдатели часто сталкиваются с эти мероприятиями и отчитываются за них в своих докладах по наблюдению за выборами. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, внести поправки в статью 11 (2) законопроекта, предусматривающие истечение аккредитации после того, как международные наблюдатели закончат всю свою наблюдательную деятельность.

⁴² См. итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ президентских выборах 30 октября 2011 года в Кыргызской Республике (Варшава, 10 января 2012 г.), стр. 16; Парламентская ассамблея Совета Европы, Док. 12797, 24 ноября 2011, Наблюдение на президентских выборах в Кыргызской Республике (30 октября 2011 г.), пар. 20.

117. Статья 11 (4) может толковаться как предоставление международным наблюдателям меньше прав, чем национальным наблюдателям. Этот пункт следует пересмотреть.⁴³

118. Статья 11 (6) предусматривает, что ЦИК может снять аккредитацию международного наблюдателя в случае нарушения законодательства Кыргызской Республики, не принимая во внимание уровень серьезности нарушения. Это идет вразрез с принципом пропорциональности. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть это положение для того, чтобы привести его в соответствие с принципом пропорциональности.

119. Право ЦИК отозвать аккредитацию представителей средств массовой информации (статья 12 (4)) формулируется в аналогичных условиях, что также идет вразрез с принципом пропорциональности. Право на апелляцию в суд должно предоставляться в любом случае.

У. Жалобы и апелляции

120. Процедуры подачи избирательных жалоб соответствует международным стандартам, только если полномочия и обязанности различных органов четко регулируются законом, с тем чтобы избежать конфликтов юрисдикции (положительное или отрицательное). Ни заявители, ни власти не должны иметь возможность выбора апелляционной инстанции.⁴⁴

121. Положения, в частности, статья 68 пар. 1, 4 и 5 (см. также, пример, в статье 87 (9)), которая обеспечивает тот факт, что решения и (или) действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, которые нарушают избирательные права субъектов избирательного процесса, могут быть обжалованы в высшей избирательной комиссии или в суде, явно не соответствуют указанным стандартам. Приведенные положения не только создают возможность выбирать между высшей избирательной комиссией и судом, но и риск того, что жалобы будут представлены в обе инстанции одновременно.

122. Как отмечалось в совместном заключении 2011 года, предыдущие отчеты по наблюдению за выборами миссии БДИПЧ/ОБСЕ отмечали проблемы рассмотрения избирательных жалоб и апелляций. Эти проблемы обсуждались в последнем докладе миссии наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ на президентских выборах 2011 года.⁴⁵ Законопроект не принимает во внимание предыдущие рекомендации, так как большинство предыдущих статей остаются в проекте закона без существенных изменений. Статьи 67-71 законопроекта не учитывают текущие проблемы, которые появились в основном из-за льготных и неформальных процедур для рассмотрения жалоб и апелляций ЦИК. Данная неформальная процедура со стороны ЦИК является результатом провала законопроекта в обеспечении четких и подробных положений, касающихся работы с избирательными жалобами. В результате этой неформальной процедуры в обработке избирательных жалоб и обращений, ЦИК проигнорировал несколько статей в законе, регулирующих

⁴³ Руководство по международному признанию статуса наблюдателей на выборах, принятое Советом по демократическим выборам на 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11-12 декабря 2009 года), CDL-AD (2009) 059, пар. 10, в соответствии с которым «Как международным, так и внутренним наблюдателям за выборами должны быть предоставлены одинаковые свободы и права».

⁴⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией, II.3.3.с.

⁴⁵ Id., Стр. 20-21, 23.

рассмотрение жалоб и апелляций.⁴⁶ Неспособность ЦИК адекватно реагировать на жалобы вызывает особую озабоченность, так как право на получение эффективных средств правовой защиты предусмотрены в пункте 5.10 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года и пункте 18.2 Московского документа ОБСЕ 1991. Эффективные средства правовой защиты также требует статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

123. Незначительные изменения приводятся в статьях 68 (7) и 69 (3) законопроекта. Первое изменение требует одобрения копии апелляции соответствующей УИК, с указанием времени ее получения, а копия предоставляется заявителю. Отказ в признании результатов обжалования в составлении акта ведет к необходимости подачи заявления в вышестоящую избирательную комиссию. Второе изменение требует, чтобы решение избирательной комиссии немедленно предоставлялась представителям кандидатов и политических партий. Несмотря на то, что данные изменения являются позитивными, они не затрагивают существенные вопросы, касающиеся отсутствия единообразной и последовательной процедуры в законе для обеспечения надлежащего судебного решения в отношении избирательных жалоб и обращений.

124. Статья 67 (4) (3) поддерживает общую роль надзора службой прокуратуры по соблюдению избирательного законодательства. Это не соответствует международным стандартам и должно быть пересмотрено.⁴⁷

125. Сжатые сроки в 2 или 3 дня для подачи жалоб и апелляций, предусмотренных в статье 68 (7) и 69 (3), являются чрезмерно короткими.

126. Предыдущие рекомендации по улучшению процессов для вынесения судебного решения в отношении избирательных жалоб и апелляций остаются нерешенными. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская Комиссия рекомендуют внести следующие поправки в Статьи 67-71 законопроекта:

- Обеспечить ясность в полномочиях различных органов жалоб и обращений;
- Установить реалистичные сроки для обеспечения вынесения судебного решения в отношении обращений между окончанием регистрации кандидатов и началом агитационного периода;
- Требовать, чтобы все слушания и разбирательства по избирательным спорам были открыты для общественности, наблюдателей и средств массовой информации;
- Разработать простые и доступные процедурные и правила предъявления доказательной базы, используя стандартизированные формы рассмотрения избирательных споров, чтобы граждане и избирательные субъекты могли защитить свои права без необходимости познаний различных аспектов и нюансов всевозможных законов; и
- Требовать, чтобы решения по жалобам и апелляциям записывались и предоставляли объяснения опорному законодательству и фактам.

⁴⁶ См. Совместное заключение 2011 года, пункт 110 См. также Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике 10 октября 2010 г. (Варшава, 20 декабря 2010 года), на стр. 18.; Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах 23 июля 2009 года в Кыргызской Республике (Варшава, 22 октября 2009 г.), на стр. 16-17.

⁴⁷ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы - Часть II: прокуратура, CDL-AD (2010) 040, пар. 82-83; Рекомендация 1604 (2003) по вопросу о роли прокуратуры в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства Закона Парламентской ассамблеи Совета Европы, пар. 7.5.

Ф. Обсуждение системы для местных выборов

127. Статьи 93 по 117 законопроекта затрагивают выборы местного самоуправления. Данные статьи создают аналогичные проблемы, как и статья, касающиеся парламентских выборов, в отношении ограничения на кандидатуры, влияния избирательной системы на женщин и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и лишение мандатов.

128. Сумма залога, предусмотренного статьей 99 для кандидатов в городской совет или айыл (сельский) совет не является разумным. В соответствии с законом, депозит возвращается только кандидатам или политическим партиям, набравшим не менее 15 процентов голосов людей, принявших участие в выборах. Это значительно выше, чем 5-процентный порог на президентских и парламентских выборах. Более того, должно быть ясно, что порог вычисляется в зависимости от количества действительных голосов. *Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют* снизить порог голосов, необходимых для возмещения вклада кандидата и указать, что порог вычисляется на основе количества действительных голосов.

129. Статья 96 законопроекта устанавливает две отдельные избирательные системы для выборов в местный кенеш. В соответствии со статьей 96, выборы депутатов «городских кенешей должны быть основаны на пропорциональной системе, а выборы депутатов в айыл кенеша - на мажоритарной системе». Статья 98 оставляет право выдвигать кандидатов в айыл советы исключительно для политических партий. Данная статья является проблематичной, поскольку она исключает выдвижение кандидатур независимых кандидатов. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть законопроект, чтобы позволить независимым кандидатам баллотироваться на выборах в местные органы власти, в том числе на выборах в айыл советы.

130. Статьи 102 и 106 (4) дают чрезмерные полномочия руководству партии по изменению порядка в списке и по увольнению избранных членов городских советов. В этом отношении рекомендации Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ для национальных выборов также распространяются на местные выборы.

131. Порог для распределения мест должен основываться на количестве действительных голосов (Статья 106 (2)).

132. Несмотря на то, что выборы руководителей (глав и мэров) органов местного самоуправления являются косвенными, требования к кандидатуре являются также проблематичными, как и требования к кандидатуре на пост президента.

133. Например, статья 114 законопроекта требует, чтобы кандидат на пост мэра имел «высшее образование», отсутствие судимости, а также «стаж работы в государственной или муниципальной службе не менее 5 лет» или опыт работы на руководящих должностях в определенном государственном или муниципальном учреждении (см. также статью 116). Полное исключение, например, лиц из частного сектора, является дискриминационным и, следовательно, неприемлемыми и, вероятно, идущим в рознь с Конституцией. Статья 52

(1) (2) Конституции предусматривает, что граждане имеют право «быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с процедурой, установлено настоящей Конституцией и законом». Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют удалить ограничения на право быть избранным.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

134. Текст законопроекта нуждается в улучшении для того, чтобы соответствовать обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов. В законопроекте есть также техническая и редакционная проблемы, которые были отмечены в данном совместном заключении. Все эти проблемы должны быть рассмотрены в целях создания надежной правовой базы для проведения демократических выборов.

135. В частности, следует пересмотреть следующие вопросы:

- *Положения, которые необоснованно ограничивают право голоса и право на выдвижение кандидатуры, в частности на президентских выборах;*
- *Правила, позволяющие неразумный и чрезмерный контроль над мандатом избранного депутата, ведущим к де-факто императивного мандата;*
- *Парламентская избирательная система, в частности, правила о распределении мест в кандидаты внутри списка и двойного порога;*
- *Ограничение прав на свободу выражения мнений и ассоциаций, которые противоречат международные стандарты и обязательствам в рамках ОБСЕ.*

136. Данное совместное заключение предоставляется БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссией с целью оказания содействия властям Кыргызской Республике в изъясненной цели улучшить нормативно-правовую базу для проведения выборов, выполнения обязательств в рамках ОБСЕ и соответствия другим международным стандартам, и разработать передовые методы по управлению демократическими выборами. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия выражают готовность оказать помощь властям в их усилиях и высказывают надежду на соизмеримое обязательство со стороны властей для полной и эффективной реализации избирательного законодательства в ходе будущих выборов.